

# 新时期中国金融监管体制的构建与完善

□ 胡成蹊

**【摘要】**随着现有金融监管体制种种缺陷的不断显现,探索出一个适合中国的较为成熟的监管体制是当前金融战略和国家发展战略的重点工作。在三种标准金融监管模式——机构监管、功能监管和目标监管的基础上,借鉴他国经验,结合具体国情,通过对三种标准模式进行发展演绎而形成各种监管体制,是新时期中国金融监管体制探索的必由之路。

**【关键词】**金融监管体制 功能监管 “伞形”监管体制

**【中图分类号】**F832.1

**【文献标识码】**A

《新帕尔格雷夫货币金融大辞典》对“金融”的简要解释为:“金融以其不同的中心点和方法论而成为经济学的一个分支。其基本的中心点是资本市场的运营、资本资产的供给和定价。其方法论是使用相近的替代物给金融契约和工具定价。”参照一个对“金融”更为简洁的解释“跨期配置稀缺资源”我们就能对“金融”概念有一个基本的了解。

“金融监管(financial supervision)意指对金融机构的经营者和经营行为的监管。”具体来说,它“是指一个国家(地区)的中央银行或其他金融监督管理当局依据国家法律法规的授权,对金融业实施监督管理。”

“金融监管的最主要目标有两个:一是尽力防止或制止系统性金融危机或金融市场崩溃的发生;二是保护知情较少者的合法利益。”

金融监管体制的探索是建立在上述对金融和金融监管本质理解的基础上的,是以金融监管的主要目标为导向的。无论是三种标准金融监管模式——机构监管模式、功能监管模式还是目标监管模式之间,或是他国通过对标准模式的发展形成的“伞形”监管体制、“双峰”监管体制或是混业监管体制之间,并没有绝对的优劣之分。选择哪种监管体制或者如何探索最适合中国的监管体制取决于对中国金融行业发展程度的深入了解和对金融监管发展趋势的预判。

## 三种标准金融监管模式

金融监管模式是具体金融监管体制的标准化模型,各个国家的监管体制都是以监管模式作为蓝图构建起来的。即便是采用单一监管体制的国家只设立一个综合的金融监管机构,但是它的内部架构依然不可能脱离传统的监管模型。传统的金融监管模式主要有三类:机构监管(institution regulation);功能监管(functional regulation);目标监管(objective regulation)。

机构监管一般是指以金融机构的分类来区分监管者,例

如银行业的监管机构监管银行、证券业的监管机构监管证券公司、保险业的监管机构监管保险公司。作为一种历史上最简明有效的监管模式,机构监管有以下的几种优势:其一,有相对全面的监管覆盖。在法治市场中,金融机构都需要进行登记,所以只要金融机构符合某一个监管者监管对象的类别,就会被这种监管模式覆盖。其二,因为监管对象是一个金融机构整体而不是局限于某一种业务部门,所以有利于把握整个金融机构的运营风险,发现混业区域的违规问题。

功能监管的概念最早产生于美国。1999年美国颁布的《金融服务现代法案》首次提出了“功能监管”概念。意为相似的金融业务要由同一个监管者监管,例如银行业的监管机构监管银行业务、证券业的监管机构监管证券业务、保险业的监管机构监管保险业务。这种监管模式的优点在于:首先,每个监管者只监管其最专业和最熟悉的业务,这不仅提高了监管效率也保障了监管的质量。其次,类似的业务由同一监管者监管有利于建立统一的监管标准和原则,避免类似业务却有不同标准的监管。例如在机构监管模式下,银行业的监管机构对于银行业金融机构的某些涉及证券业务的监管标准可能就与证券业的监管机构对于证券公司的监管标准产生冲突。最后,功能监管有利于金融机构之间的平等竞争,保护消费者的利益。

目标监管一般是指面对业务种类多元化的金融市场一种更为直接和理想的监管模式。它的理念是根据最终的监管目标设计监管机构,“使金融监管的三个方面——系统监管,审慎监管和业务经营监管均能达到各自的目标”。这种监管模式的优点在于:一方面,目标监管主旨明确,直击要点。无论是在机构监管模式或是功能监管模式下,总体的监管目标是分散在各个监管机构的监管制度中实现的,毫无疑问,经过这样的稀释,监管目标的明确性和主导性自然会有所下降。而目标监管模式是根据监管目标而设计监管机构,例如系统监管机构,审慎监管机构和业务经营监管机构,目的性和监管侧重自然清楚明确,监管效率自然提高。另一方面,目标监管模式根据监管目



标不同设立各自独立的监管机构可以消除基于不同监管目标而产生的理念和制度之间的冲突。系统监管、审慎监管和业务经营监管是相互间区别度很高的监管目标,有各自不同的理念和监管文化,一个监管机构要从理念到制度完美统合不同的监管目标几乎是不可能完成的任务。而且随着金融市场全球化的加速,不同的监管目标之间的差异化会越来越明显,基于监管目标的不同设立不同的监管机构具有现实意义。

## 当今主要的金融监管体制

金融监管体制所需的设计是建立在以下制度基点的充分论证之上的:审慎监管与市场行为监管是否合并、中央银行的角色、各监管机构的政治独立性、监管竞争需求、监管权力制衡和如何更好地衔接国际金融监管合作等等。

金融监管体制的基本分类是混业监管和分业监管,各个国家的金融监管体制都是选择其中的一个方向或者走折中路线,然后参照三种监管模式设计出来。比较具有代表性的是英国的混业监管体制和美国的“伞形”监管体制。

混业监管体制也称为单一监管体制或集中监管体制,即只设立一个综合金融监管机构,对各类金融机构的银行业务、证券业务、保险业务等各种金融业务尤其是混业经营程度较高的金融集团的所有金融业务进行全面监管。英国的金融监管体制是其典型代表。英国于1997年合并了原有的各类金融监管机构,成立金融服务局(FSA),并于2000年颁布《金融服务与市场法》(Financial Services and Markets Bill, FSMB),进一步明确了金融服务局综合监管者的地位。虽然2010年6月,英国对其金融监管体系进行了变革,撤销金融服务局,由英格兰银行执行其大部分职能,但是并没有改变英国混业监管的基本体制。

混业监管体制的优势在于:首先,混业监管体制适应当今金融创新能力急剧增强,市场细化和业务多元化显著的金融业发展趋势。随着全球化时代世界经济对于资本市场日益提高的金融服务要求,各种金融工具的创新和日益细分的业务类型蓬勃发展,混业监管可以涵盖所有的金融业务,从宏观上控制总体风险。其次,可以在一定程度上避免监管分割所导致的重复监管及监管对立,创造一个相对公平的监管环境。再次,混业监管体制可以产生规模效应,降低监管成本。最后,混业监管体制这种简洁的结构可以更好地明确金融监管机构的职责与责任。

混业监管体制的劣势在于:首先,混业监管体制只适合非常成熟的金融市场。其次,唯一的监管者就意味着缺乏竞争环境,无论是监管效率还是勤勉程度没有类似机构的比较就只能寄希望于自觉,这为官僚主义的滋生创造了可能。最后,唯一

的监管者这一状况本身就意味着高风险,一旦这个监管机构的制度和理念出现偏差和疏漏或者没有紧紧跟上金融市场出现的新趋势和新发展,那么某种程度的监管失效就几乎无法避免,因为没有另外的监管主体和监管系统可以对此进行补救。

“伞形”监管体制属于分业监管体制的改良体制,在分业监管的基础上为分业监管机构设置一个“伞顶”——牵头监管者。以美国为例,首先根据功能监管的模式进行分业监管,“在银行业领域,财政部货币监理局(OCC)、联邦储备银行(FRB)、储蓄性金融机构监管局(OTS)、联邦存款保险公司(FDIC)以及各州的银行局(SBD)共同负责监管。”证券业由证券交易委员会(SEC)监管,期货业由商品期货交易委员会(CFTC)监管,保险业由所在各州的保险监管局监管。在这些监管机构之上由行使中央银行职能的联邦储备理事会(FED)进行总体监管。美国拥有最为复杂的体制,“有100多家联邦或州立机构负责不同类别和层次的监管”。

“伞形”监管体制的优点在于:首先,基于功能监管模式的分业监管设计可以发挥各类监管机构自身的专业性。其次,在监管机构之间产生监管竞争,有利于激励各个监管者的勤勉和高效。最后,在分业监管之上有牵头监管者的总体监管可以在宏观层面控制风险,协调监管中的冲突和矛盾。

当然,“伞形”监管体制也有其缺点,最大的问题就是整个体制非常繁琐和复杂。其一,整个监管体制需要精简集中,牵头监管者的权力需要得到加强。其二,监管范围除了传统的银行业、证券业和保险业之外,要把大量的金融衍生品纳入监管。

通过上述分析可以看到,无论哪种监管模式或监管体制都不是十全十美的,从各国的实践来看,采用哪种监管体制必须建立在各国自身的金融业发展水平和具体国情之上。

## 中国金融监管体制的选择

选择监管体制应当充分考虑该国的金融行业的融合性,包括跨业经营的法律障碍、监管机构的独立性、国家上层权力制衡机制等因素。这些因素决定了整个监管体制的基础与可行性。关于中国金融体制改革的建议目前大致可以分为两类:混业监管体制和“伞形”监管体制。

混业监管体制的建议主要体现在对于“大部制”的讨论,“整合金融监管资源,成立金融部一度呼声很高。”具体而言,就是把银监会、证监会和保监会合并为一个类似英国金融服务局(FSA)的部门,对整个金融行业进行统一监管。混业监管建议的一个重要理由就是混业经营的必然性。混业经营已经逐渐成为全球金融市场的一种趋势。对于顾客来说,混业经营的金融机构可以提供更全面的金融服务,降低交易成本,满足个性化的需要。对于金融机构而言,混业经营可以拓展业务范

围,通过多元化业务类型来分散风险,提高资源的利用效率。

但是回到前文关于混业监管体制的优缺点分析中我们就可以发现,实施混业监管体制的一个重要前提条件就是这个国家要有成熟的金融市场,以市场为主导的金融市场,英国、德国、日本等皆是如此。对于中国而言,金融市场发展不过三十余年,年轻与不成熟是毫无疑问的事实,而且由于种种原因,我们金融市场由政府主导的痕迹非常明显。在这样的现实情况下建立混业监管体制,那么其优势将大打折扣,而缺点——官僚主义和缺乏风险控制将彻底暴露。中国是由国务院而不是央行在主导金融政策,而如果建立“金融部”或类似的机构自然也是在国务院的领导下,这样一来不仅仅是监管竞争的缺失,连监管者与监管对象之间的身份界限都将含糊不清,最终“教练”与“裁判”的身份再次合一,中国金融市场失去市场主导的可能。由此可见,中国实行混业监管体制缺乏现实条件。

其实除了混业监管体制,以分业监管中功能监管模式为基础的“伞形”监管体制也能适应混业经营的发展趋势。虽然美国的次贷危机给它的“伞形”金融监管体系敲响了警钟,但从这个体系自身来看,经过完善(主要是对“伞顶”监管机构的功能强化)的“伞形”金融监管体制依然是一种比较平衡的监管体制。而对于中国而言,选择“伞形”监管体制有以下的这些优点:首先,中国现有的监管资源可以在最大程度上得到有效的利用。中国人民银行、中国银监会、中国证监会和中国保监会“一行三会”的监管体制才刚刚建立不久,在这样的情况下轻易改变整个监管体制,推倒重来确实有些草率。其次,中国金融机构的架构和运营模式比较多地参照了美国的经验,那么在监管体制方面的参照也是一种配套。中国的金融机构包括商业银行、证券公司和保险公司的设立和运营都参照了美国的很多经验,尤其是在金融控股公司这种混业经营公司的设计上直接借鉴了美国金融控股公司的模式,那么既然美国的“伞形”金融监管的体制对美国金融市场的监管基本是有效的,那么作为参照美国发展起来的中国金融市场继续向“伞形”金融监管体制发展也是符合逻辑的。最后,建立“伞形”监管体制适应当前中国金融市场的不成熟状态。“伞形”体制应当说是一种安全与效率较为平衡的体制,对于中国金融市场这样相对不够成熟而且需要尽可能快速发展从而满足全球化压力下经济发展所需要的金融服务和金融安全保障的金融市场而言,“伞形”监管体制是一种有较强适应性的体制。

中国要建立“伞形”金融监管体制的最大难点是在于“伞顶”的选择,是强化中国人民银行的总体监管能力还是在国务院再新设立一个机构?从现实考虑,舍弃中国人民银行这个既存的总体监管者再去新设一个总体监管机构,然后重新梳理监管体制并非明智的做法。而直接加强中央银行的总体监管权限,以它作为总体监管者和协调者,以证监会、银监会和保监会

作为平行的功能监管主体,是实现中国金融监管体制有机统一原则的合理方式。

## 结语

随着中国(上海)自贸区的建立,中国金融业的国际化进程再一次提速,作为中国金融业持续繁荣和健康成长的保证,中国的金融监管能否尽快完成监管体制的转型,能否适应中国金融业和世界金融业的发展趋势,是事关中国金融战略成功与否的重要环节。而且目前中国又面临如何尽快加入“跨太平洋伙伴关系协议(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)”组织,面临21世纪战略发展机遇期的重大挑战,金融监管作为贸易和投资双重自由化的核心监管领域,如何在体制和执行力方面寻找到最适合中国国情的监管体制,进而更顺利地嵌入全球金融监管体系已是迫在眉睫的重要问题。

希望笔者的一些浅析,能够和理论界的其他讨论声音一起,为中国金融监管体制应该如何转变发展的问题贡献自己的一点微薄之力。

(作者为厦门大学法学院博士研究生)

## 【注释】

[美]彼得·纽曼,默里·米尔盖特,[英]约翰·伊特韦尔:《新帕尔格雷夫货币金融大辞典》(第一卷上册),胡坚等译,北京:经济科学出版社,2000年,第27页。

[美]兹维·博迪,罗伯特·C·默顿,戴维·L·克利顿:《金融学》(第二版),北京:中国人民大学出版社,2010年,第3页。

[美]弗雷德里克·S·米什金:《货币金融学》(第九版),北京:中国人民大学出版社,2011年,第630页。

郭田勇:《金融监管学》(第二版),北京:中国金融出版社,2009年,第1页,第13页,第82页,第95页。

郭锋:《全球化时代的金融监管与证券法治——近年来金融与证券法的理论与学术争鸣概览》,北京:知识产权出版社,2010年,第84页。

[英]霍华德·戴维斯,大卫·格林:《全球金融监管》,中国银行业监督管理委员会国际部译,北京:中国金融出版社,2009年,第81页。

责编/韩露(实习)